الفصل الثالث

مدخلات إدارة التنمية

المدخل الملائم لدراسة إدارة التنمية

حتى يستطيع الباحث التصدى لعلاج مشكلات إدارة التنمية وحتى يمكن إقامة إدارة كفئة للتنمية لابد من القدرة أولا على دراسة إدارة التنمية .

ودراسة الإدارة العامة بشكل عام هى ناتج المفهوم السياسى السائد عن دور الدولة فى المجتمع ، بمعنى أنها دراسة قيمية (Value) مثلما هى علمية ، بل إن العلمانية الاجتماعية تأخذ طابعاً قيمياً طالما أنها — أى العلوم الاجتماعية — تبحث فى الغايات والوسائل الإنسانية .

وعلى هذا النحو فإن المدخل العلمى فى الإدارة العامة يقوم على تفهم العلاقة بين التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من جانب والتطور فى دور الدولة ووظائفها ومن ثم فى دراسات الإدارة العامة (١) .

من هنا قد نتعاطف مع الباحث داوبت والدو من أن هناك نظرية للإدارة خاصة بكل مجتمع ، أى أن هناك نظريات متعددة للإدارة العامة بتعدد المجتمعات واختلافها فى نظرتها إلى وظيفة ومن ثم مفهوم دراسة الإدارة العامة (٢) .

وبالضرورة هناك أساليب متعددة مختلفة فى دراسة الإدارة العامة إلا أن هذا الترتيب المنطقى المذكور قد يؤدى التسليم بصحته المطلقة إلى نفى أو انكار وجود علم للإدارة العامة .

وذلك لأن العلم بطبيعته يجب أن يكون عالميا علمانيا لايختلف فى أصوله النظرية من مجتمع إلى آخر ، وإلا أصبح فنا من الفنون أو مجرد مجموعة من المبادئ الخاصة بكل مجتمع على حدة .

والرد على هذا الرأى أنه من المقومات الأساسية لنظرية الإدارة العامة صفتها الاجتماعية — فعلم

---

(١) لاداعى بالطبع إلى أن نؤكد أنه فى ذلك المجال يدخل تصور الباحث ذاته للموقف السياسى الاقتصادى ؛ الاجتماعى فى تحليل دور الدولة على المستوى المثالى أو على مستوى مايجب أن يكون . يراجع فى مفهوم دراسة الإدارة العامة .

James Charleworth (ed.)-The theory & Practice of Public Administration, Philadelphia 1969.

Dvight woldo : Scope of public Administration, in charleworth. IdId.

الإدارة علم اجتماعى لأقصى درجة ، أهم صفاته ارتباطه بالأوضاع السائدة فى مجتمع ما ؛ تلك الأوضاع التى تتغير زمنا ومكانا وموضوعا وبالتالى تتغير وظيفة ومفهوم ودراسة الإدارة العامة من مجتمع لآخر ومن زمن لآخر .

وهناك رأى آخر أكثر اعتدالا من رأى داوبت والدويرى أن الإدارة العامة لها مجموعة من القواعد العامة العالمية ولكن تطبيق تلك القواعد يتم بأساليب متنوعة فى التنظيم — التخطيط — الرقابة — الاشراف — التوجيه .. إلخ حسب طبيعة الظروف الاجتماعية السائدة . إذ أن النظرية عامة ولكن التطبيقات مختلفة وبصفة عامة ، فإن الرأيين الأول والثانى يوضحان العلاقة الوطيدة بين الإدارة العامة وبين الأوضاع القائمة فى المجتمع المعين .

فالرأى الأول يرى أن الإدارة العامة ناتج للمجتمع .

والرأى الثانى يرى أن أساليب الإدارة ناتج للمجتمع .

ونلاحظ أن تلك الرابطة الاجتماعية أكثر ما تكون فى دراسة إدارة التنمية طالما أن التنمية ترتبط بعدة انطلاقات اجتماعية متداخلة كذلك فإن إدارة التنمية هى إدارة التغيير ، والتغيير بطبيعته يحتم الاعتراف بأهمية التداخل والتطور والتحول . بمعنى أصح دراسة علاقات النظام الإدارى فى تغيرها وتطورها وتفاعلها مع بعضها البعض[1] .

ويستلزم ذلك من باحث الإدارة العامة أن يأخذ المدخل الاجتماعى فى دراسته دون أن تنكر عليه حقه فى أن لا يكون عمليا بل مثاليا ، أى أن يرى فى دراساته للواقع الاجتماعى للإدارة العامة الصورة المثلى لدور الدولة كما يؤمن هو به وكما يعتقد : أن يرى فى الإدارة الواقع على مستوى ما هو قائم وعلى مستوى ما يجب تحقيقه . وأكثر المداخل الدراسية الملائمة لذلك هو المدخل النظمى .

فالمدخل النظمى يهتم بوضع إطار يصف علاقات الواقع الاجتماعى ؛ وهو بذلك لايعد مدخلا حديثا إنما يعد طريقة مختلفة فى دراسة الإدارة بشكل عام وإدارة التنمية بشكل خاص تقوم على محاولة التعرف على النظام الكلى الذى تعمل فى نطاقه الإدارة وذلك بالتعرف على علاقات ومكونات ذلك النظام .

والنظام هو ذلك الكل المنظم والمركب الذى يجمع ويربط بين أشياء أو أجزاء تشكل فى مجموعها تركيبا موحداً وتلك الأجزاء التى يتكون منها النظام تنتظم فى علاقات تبادلية بحيث لا يمكن عزل أحدها عن الآخر ومع ذلك فكل منها يحتفظ بذاتيته وخصائصه إلا أنه فى النهاية جزء من كل متكامل .

---

(١) أحمد أمين وزكى نجيب محفوظ — قصة الفلسفة الحديثة صفحات ٣٦٠ / ٣٦٩ .

وطبقا لهذا المفهوم فإن دراسة الإدارة العامة أو معنى آخر دراسة الجهاز الإدارى دراسة شاملة واسعة يكون عن طريق الاهتمام بكل العوامل المؤثرة فى العملية الإدارية ودراسة كل منها ككيان قائم بذاته ثم فى علاقاتها الارتباطية مع بعضها . تلك العوامل المؤثرة يمكن أن نقول إنها هى النظم بالمعنى السابق الإشارة إليه للنظام التى تحكم ميكانيكية العمل فى المنظمة (الجهاز الإدارى) والتى تنظم ديناميكية حياة الأفراد والجماعات وذلك كله فى إطار النظم الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التى تنظم حياة المجتمع أو البيئة التى تعيشها المنظمة (الجهاز الإدارى)[١] .

وطبقا لهذه النظرية فإن المنظمة (الجهاز الإدارى) تتكون من مجموعة من النظم التى يتميز كل منها بهدف خاص ولن تستطيع تلك المنظمة تحقيق أهدافها إلا بمراعاة الأهداف الجزئية ، والتوفيق بينها فى كل واحد نحو تحقيق أهداف المنظمة .

ويستلزم استخدام المدخل النظمى أن نضع نموذجا يتضمن ظاهرة مشتركة بين عدة جزئيات — مثلا قد يتكون نموذج دراسة الجهاز الإدارى كجهاز إدارة تنمية من عدة مكونات ترتبط معا فى علاقة مشتركة مع مخرجات أو اهداف عامة فقد تكون هناك تيارات نقدية ومالية بين الوزارات والمصالح المختلفة للجهاز الإدارى بغرض تحقيق الأهداف العامة للحكومة . وفى هذا النموذج يكون اهتمامنا بالدرجة الأولى منصبا لا على دراسة تلك الأهداف والمصالح الحكومية بقدر ما هو دراسة الانسياب المالى بينها والتى يربط بينها جميعا . وتكون مكونات نظامنا فى النموذج السابق هى العلاقات المالية بين المصالح لا المصالح ذاتها . والملاحظ أن النموذج فى حالة تحرك مستمر أى أنه فى حالة ديناميكية لا حالة من الجمود . وهذا ما يميز كافة النظم الاجتماعية .

كما يمكن النظر إلى إدارة التنمية على أساس المدخل النظمى من زاوية أخرى باعتبار أن إدارة التنمية تتميز عن الإدارة العامة التقليدية فى تعدد مخرجات الجهاز الحكومى وتداخله مع العديد من النظم الاجتماعية — كذلك فإن مدخلات إدراة التنمية لابد وأن تكون متنوعة ، ويفسر ذلك لنا متابعة التطور فى الإدارة العامة .

إذ أن متابعة تطور الإدارة العامة يؤكد أن السمة الأولى كانت ومازالت التزايد المستمر فى دور الجهاز الحكومى .

---

(١) Saul M. Katz-Asystems Approach to Development Administration. Papers in comparative public Administration, Indiana-1965.

David Easton-Aframework for Political Analysis N.J. 1965

Kenneth E. Boulding-General Systems Theory-Management science, 2 April 1956.

Desmond Keeling a: Mgement in Goverment-low. 1972.

كما أن التطور فى المجتمع الرأسمالى نفسه خلال أزمتى العشرينات والثلاثينات من القرن العشرين فتحت السبيل إلى انتقاد النظام الرأسمالى والاعتراف بأن التدخل المباشر للدولة يعتبر وسيلة لتمكين النظام الرأسمالى من الاستمرار .

ومنذ نهاية الحرب العالمية الثانية وزاد عدد الدول الحديثة الاستقلال والتى كان الاستقلال السياسى بالنسبة لها أول الانجازات ما إن أتمته حتى فتح الباب على مصراعيه لمشاكل من نوع آخر حيث تتعرض لمجموعة كبيرة من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها دولا متخلفة فقيرة تهدف إلى تحقيق التنمية وهو الجانب الأهم فى الثورة الوطنية .

والتنمية كما يعرفها (Katz) هى : تغيير اجتماعى ضخم من حالة قومية لحالة قومية أفضل وتتضمن مجموعة مركبة من التغييرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية . والتغيير الاقتصادى رغم أنه أوضحها وأكثرها قابلية للقياس إلا أنه مظهر من مظاهر تطورية عديدة تكون قاعدة لتغيرات أخرى مستقبلا. هذا الاتساع فى أبعاد عملية التنمية مع طبيعة ظروف الدول النامية تجعل الدول النامية لا تجد مفرا من حتمية الاعتماد على الجهاز الإدارى فى عملية التنمية سواء للبدء فيها أو التعجيل بها أو استغلال مواردها استغلالا اقتصاديا سليماً[1] .

وإدارة التنمية — إذاً — تقع فى قلب هذا الإطار المميز بكثرة مدخلاته وعناصر التأثير عليه ومنه . . ولا يمكن دراسة إدارة التنمية دون الإلمام بأقصى حد ممكن من « « مدخلات » تلك الإدارة[2] .

وإذا كان المدخل النظمى يعنى بوضع نماذج عامة تتضمن ظواهر مشتركة بين عدة جزئيات، فهذا بالضبط ما تحتاجه دراسة الإدارة العامة بشكل عام وإدارة التنمية بشكل خاص، إن ذلك المدخل يفتح أبعاداً عديدة فى دراسة إدارة التنمية بالذات ويبدو ذلك من المقارنة بين الإدارة العامة التقليدية وإدارة التنمية، فإدارة التنمية كما ذكرنا هى الأساليب الإدارية الملائمة لتشغيل الجهاز الإدارى فى الدولة النامية لمواجهة المشكلات بما يحقق الانماء الاقتصادى أو هى : مشكلات إدارة التنمية أو هى الإدارة العامة فى الدول النامية بمعنى أن الجهاز الإدارى فى تلك الدول يقوم بدور مميز فى التنمية ويرتبط ذلك بدراسة مشاكل الجهاز الإدارى . إدارة التنمية بهذا المعنى تتشابه مع الإدارة العامة فى اهتمامها بكيفية تنفيذ السياسة العامة وتختلف عنها أساسا فى الأهداف والمجال، فإدارة التنمية مهمتة بالتغيرات الاجتماعية المصاحبة لتحقيق أهداف التنمية وهى أوسع وأكثر من أهداف الإدارة العامة التقليدية ولا تتحدد فقط بالمحافظة على القانون

---

(١) op. cit. p. 32.

(٢) Ibid,

والنظام وتقديم خدمات عامة ولكنها تتدخل أساسا فى تجميع وتخصيص الموارد اللازمة لعديد من الأنشطة الانمائية . وينتج عن هذا الاتساع الكبير فى مجال النشاط مجموعة من الوظائف والهياكل الحكومية المختلفة والأنشطة المتخصصة والتى تتطلب درجة عالية من التنسيق .

وعلى ضوء تحديد مجالات إدارة التنمية ومقارنتها بالإدارة العامة التقليدية وعلى ضوء ما سبق أن عرضناه من جوهر المدخل النظمى نجد أنه يعد إطاراً تحليلياً مناسباً لإدارة التنمية، لأن تحقيق أهداف إدارة التنمية يختلف عن تحقيق أهداف الإدارة العامة فى أنه مرتبط ارتباطا كبيراً فى حالة إدارة التنمية بمجموعة معقدة وبالغة التعقيد من المؤثرات الاجتماعية .

مفهوم النظام

إدارة التنمية إذاً — لابد من دراستها كنظام — بمعنى ارتباطه بمجموعة كبير من المؤثرات المحيطة والتى تلعب دورا كبيراً لتحديد مسار وناتج إدارة التنمية . ونلاحظ فى هذا الصدد أن أى نظام « يتسم بتفاعل محدد مع بيئته المحيطة به والمقصود بالبيئة المحيطة الأشياء والظواهر الخارجة عن نظام معين والتى يتفاعل معها بطريقة أو بأخرى، بحيث يغير فيها وتغير فيه ». ويمكن التمييز بين الأشياء المكونة لبيئة النظام — سواء تلك التى تدخل أو لاتدخل فى نظم أخرى — على حسب أهميتها النسبية بالنسبة لوظائف النظام . فهناك أشياء يكاد ينعدم تأثيرها ، وأشياء لها تأثير كبير وأشياء أخرى لا يمكن للنظام الاستغناء عنها وتعد أساسية بالنسبة لوجوده ولقيامه بوظائفه . ومن الأمثلة على النوع الأخير من الأشياء أو الظروف الخارجية ، الدرجة المناسبة من الضغط والجاذبية والحرارة بالنسبة لأى نظام ، والأكسجين والغذاء بالنسبة للأجسام الحية ، والبيئة الجغرافية بصفة عامة بالنسبة لأى مجتمع ، (والدول الصناعية المتقدمة بالنسبة للدول النامية التى تعتمد اعتماداً رئيسياً على إنتاج منتج واحد تصدره وتستورد منها احتياجاتها)[1] .

ومن الناحية الأخرى فإن الظروف التى لاتؤثر تأثيراً محسوساً على تركيب وجوهر الكل ، أو على وظائفه أو تطوره تعد من قبيل الظروف العرضية ، وفى إمكاننا تجاهلها عند تحليل النظم ، بشرط ألا نسقط من حسابنا احتمالات تأثيرها وبصفة خاصة عند الاختلاف فى ظروف زمان ومكان النظم التى نقوم بتحليلها ومقارنتها .

ومع ذلك فإنه تجدر الاشارة هنا إلى مفهوم أعم وأشمل من معنى البيئة الخارجية للنظام ونعنى بذلك إمكانية النظر إلى مجموعة الظواهر والعناصر المكونة لبيئة نظام ما باعتبارها مكونات لنظام أشمل يضم هذا النظام . أو بالعكس فإنه يمكن القول إن كل مجموعة من النظم تشكل البيئة

(١) V.G. AFANASYEV, The Scientific Management of Society. p. 14. Moskow 1972

الداخلية أو المكونات لنظام أشمل أو أكبر فالتصرفات الظاهرة لأعضاء مجموعة أو قطيع من الحيوانات وأن كانت تعد تصرفات خارجية لكل حيوان على حده فإنها تعد تصرفات داخلية بالنسبة للمجموعة ككل ، أو بمعنى آخر مكونات لنظام أكبر يضم كل حيوان من هذه الحيوانات وبالمثل فإن لكل حيوان (من الحيوانات المتعددة الخلايا) بيئته الداخلية التى تعد بيئة خارجية (أو نظام أشمل) بالنسبة للخلايا الفردية وبعض الأعضاء . والخلايا نفسها لها بيئتها الداخلية التى تعد بيئة خارجية أو نظام أشمل لمكوناتها الأساسية ونظمها الفرعية .

وإذا ما نظرنا إلى الكون ككل فإننا سنجده نظام ما من الأجسام السماوية التى تتضمن العديد من النظم الفرعية أو « المجرات » التى نجد من بينها المجموعة الشمسية التى تعد الأرض إحدى نظمها الفرعية . وبالتالى فإنه يمكن فإنه يمكن القول بأن النظم تتسم بخاصية التدرج أو الترتيب الهرمى — أى أن كل نظام هو نظام فرعى لنظام أكبر منه يتكون بدوره من مجموعة من النظم الفرعية [١] .

والواقع أن أخذ هذه الخاصية فى الاعتبار تعد ذات أهمية كبيرة بالنسبة لكل من البحث العلمى والتنظيم والإدارة .

فإدراك حقيقة تداخل وترابط النظم داخل نظم أكبر يعنى أن تلك النظم (وقد أصبحت عناصر أو مكونات لنظام أكبر) تفقد بالضرورة بعض خصائصها المستقلة وتكتسب خصائص وسمات نظامية أعلى وتؤقلم أو تكيف ما احتفظت به من سمات وخصائص . وبمعنى آخر فإن الفهم الكامل لأى نظام لا يمكن أن يتحقق بمعزل عن فهم تفاعلاته وعلاقاته مع باقى النظم الفرعية المكونة للنظام الكلى أو الأشمل الذى يضمهم [٢] .

---

(١) محمد يسرى قنصوه وأحمد رشيد / التنظيم الإدارى وتحليل النظم – دار النهضة العربية ١٩٧٢ .

(٢) ولعل عودة البحث العلمى إلى إعادة تجميع الربط بين العلوم التى اطردت منذ بداية هذا القرن فى التخصص والتفرع الشديد يكشف عن مدى إدراك هذه الخصبة الهامة . فنجد وعلى سبيل المثال ظهور وتطور علم النفس الاجتماعى ، والكيمياء الحيوية ، وعلم الفلك الطبيعى ، وعلم الاجناس الاجتماعى وعلم النفس الاقتصادى والهندسة الاقتصادية وعلم الاجتماع الاقتصادى كمحاولات لفهم وتفسير النظم التى تحلل وتدرس بمعزل عن النظم المرتبطة بها والتى تكون معها نظما أكبر واشمل إلا أن الاتجاه الحديث الحالى عاد يكشف بوضوح تام عن إدراك خصائص النظم بصفة عامة وتدرج وتكامل النظم بصفة خاصة وهو بلا شك الاتجاه المتزايد نحو الدراسات المتخصصة فى تحليل النظم وبحوث العمليات التى تهدف إلى توسيع دائرة الاهتمام للاخصائيين والدارسين بعدد من المجالات العلمية المترابطة (كالهندسة الكهربائية والميكانيكية والبصرية والكيماوية ، أو تخطيط الانتاج والمحاسبة والمعالجة الالكترونية للبيانات) وتزويدهم بعدد من المداخل الاستراتيجية والأدوات والوسائل التحليلية كذلك بفلسفة لتحليل المشكلات والظواهر داخل كل متكامل .

انظر فى ذلك :

=Johnson, Kast, and Rosenzweig, The Theory and Management of systems,

مدخلات إدارة التنمية :

يمكن اعتبار جميع العناصر التى تؤثر على النظام بمثابة مدخلات (Inputs) إذ لا يوجد نظام مكتف ذاتيا .

وتوجد ثلاثة أنواع من تلك المدخلات :

النوع الأول – هى المدخلات التى تدخل إلى عمليات النظام للتحول إلى شئ جديد يمثل « المخرجات » (Outputs) التى يحافظ بها النظام على بقائه واستمراره وهى مدخلات تتناسق مع النظام مثل الموارد المالية وغيرها والتى تدخل منظمات التنمية لتتحول إلى خدمات ومنتجات تضمن بقاء المنظمة واستمرارها[1] .

والنوع الثانى – يتعلق باستبدال العناصر أو وضع عناصر جديدة لازمة لتطور النظام وتحوله إلى نظام أعلى . وبالتالى فإن هذه المدخلات لاتدخل فى عمليات النظام وإنما تصبح أحد العناصر والمكونات الأساسية له، فعند خروج أفراد من تنظيم معين فإن أفراداً جدداً قد يدخلونه ليحلوا محل الذين خرجوا منه أو قد يستعين التنظيم بأفراد جدد تتوافر فيهم مهارات لازمة لنمو وتطور التنظيم ، كما قد يستبدل آلاته وعدده التى استهلكت بغيرها . . إلخ وبالمثل فإن بعض المواد تتحول فى الجسم إلى أنسجة جديدة حية بدلا من تلك التى تحولت إلى عوادم بحيث لا يصبح الجسم من وقت لآخر هو نفس الجسم وإنما يصبح جسما أكبر أو أعلى . وهذا النوع من المدخلات إذا اختاره النظام أيضا بما يتفق مع طبيعته فإنه يؤدى إلى استمراره وتطوره إذا كان الاختيار مناسبا .

أما النوع الثالث من المدخلات – فهو ما يسمى « بالمدخلات البيئية » التى لاتدخل فى عمليات النظام أو تتحول إلى عناصر وإنما تؤثر تأثيراً خارجيا على عمليات النظام أو على النوعين السابقين من المدخلات وهى قد تكون مساعدة أو معوقة ومضرة بالنظام ، ومن أمثلة هذا النوع الأخير من المدخلات الضغط أو درجة الحرارة على الأجسام الحية ، أو القوانين واللوائح التنظيمية الخارجية ومستوى الدخل وميول المستهلكين وعاداتهم . . إلخ بالنسبة للمؤسسة

= Mc Graw-Hill Book, Inc. N.Y., 1963, p. 7

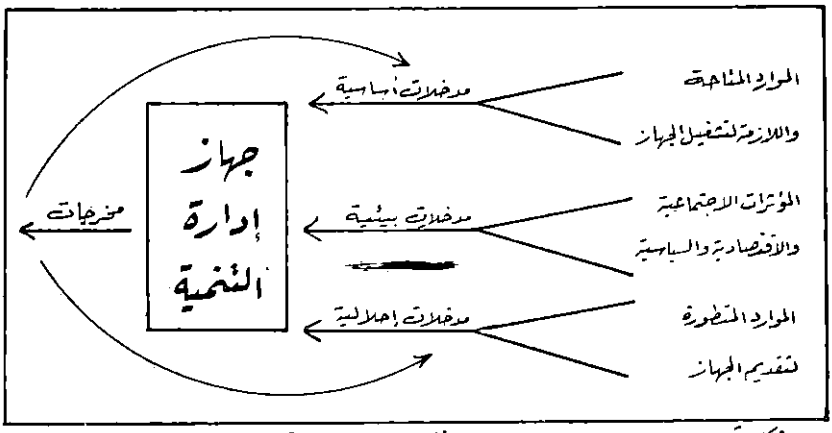
(١) Van Court Hire, Jr. system Analysis : Adiagnostic Approach, Harcourt, Brace & World, Inc. pp. 3-4.

Stanely Young, Management : A systems Analysis, Scott, Foresman and Company, Glenview, Ilinoies, 1966 pp. 16-17.

Harry H. Goode and Robert E. Machol system Engineering, Mc Graw-Hill Book Company, N.Y. 1957, p. 99.

الاقتصادية والقوانين الدولية وأسعار السوق العالمية والتطور فى العلوم والتكنولوجيا بالنسبة للاقتصاد القومى .

نتصور إذاً — ومن أجل التحليل أن هناك ثلاثة أنواع من المدخلات تؤثر على النظام موضوع الدراسة ، فإدارة التنمية كنظام ووفق هذا التحليل تتفاعل مع ثلاثة أنواع من المدخلات على النحو المبين فى الشكل رقم (٢) .



شكل رقم ٢ مدخلات نظام إدارة التنمية

شكل رقم (٢) : مدخلات نظام إدارة التنمية

من الشكل رقم (٢) يتضح أننا قد اسمينا المدخلات من النوع الأول بالمدخلات الأساسية وتشمل كافة الموارد المتاحة واللازمة لاستمرار نظام إدارة التنمية وقيامه بتأدية وظائفه .

أما النوع الثانى من المدخلات وهو ما اسميناه المدخلات الاحلالية فهو تلك الموارد المتطورة التى تسمح بتقدم الجهاز واستمراره على مستوى أحسن كالتقدم التكنولوجى وتطبيقاته .

أما النوع الثالث فهو المدخلات البيئية والتى تمثل كافة المؤثرات البيئية التى تؤثر على الجهاز (الاجتماعية — السياسية — الاقتصادية . . إلخ) والتى تلعب دوراً فى التأثير على المدخلات ومن ثم فى تحديد كفاءة مخرجات الجهاز .

ونلاحظ من الشكل أن مخرجات الجهاز تغذى مدخلاته الأساسية والاحلالية كما يخلق علاقة أساسية بين درجة ومستوى تلك المخرجات وبين استمرار المدخلات ودرجتها ومستواها .

وإذا ما اعتبرنا أن إدراة التنمية هو الجهاز الإدارى بمنظماته وعملياته كنظام فإنه استطرادا من هذا المفهوم من المناسب أن نحدد أكثر ماهية هذه الأنواع الثلاثة من المدخلات .

المدخلات الأساسية

إن المدخلات الأساسية فى نظام إدارة التنمية يمكن أن تكون السياسة العامة للدولة – والموارد الاقتصادية المتاحة لإدراة التنمية والموراد البشرية المتاحة لها .

١ – السياسة العامة وإدارة التنمية :

وتتداخل عدة عوامل سياسية واقتصادية وسلوكية وعسكرية . . إلخ لتعكس فى النهاية الأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها فى فترة محددة والاستراتيجية التى تتبعها للوصول إلى تلك الأهداف بأقصى كفاءة وفعالية .

ويعنى ذلك ما عبر عنه (Harald lasswell) فى عبارة مشهورة له .

"Who gets what, when, how"

ويستلزم ذلك من الحكومة أن تسخر طاقاتها وتوجه تلك الطاقات بما يجيب على ذلك التساؤل العام الذى طرحه « لاسول » – ويستلزم ذلك فى اعتقادنا أن تتضمن السياسة العامة محددات معينة فى إطار اختيار من بين عدد من البدائل – ويمكن لنا أن نوضح المناطق الهامة لتلك المحددات [١] :

– تسخير طاقات الدولة .
– توجيه تلك الطاقات واستخدامها يبين الأجهزة الحكومية والأجهزة الأهلية .
– توزيع عوائد تلك السياسة يبين طبقات وفئات المجتمع .
– توزيع الأعباء بين طبقات المجتمع وفئاته المتلفة .

ونلاحظ أن الاختيار الذى يوصل إلى محددات معينة فى تلك النواحى يختلف من مجتمع إلى آخر وذلك حسب اختلاف النظام السياسى [٢] .

---

(١) لاحظ أننا نعنى بالاستراتيجية هنا معناها العلمى المعاصر من أنها استخدام كافة الوسائل المتاحة لتهيئة السبيل نحو تحقيق الأهداف بأقصى كفاءة . يراجع فى ذلك .

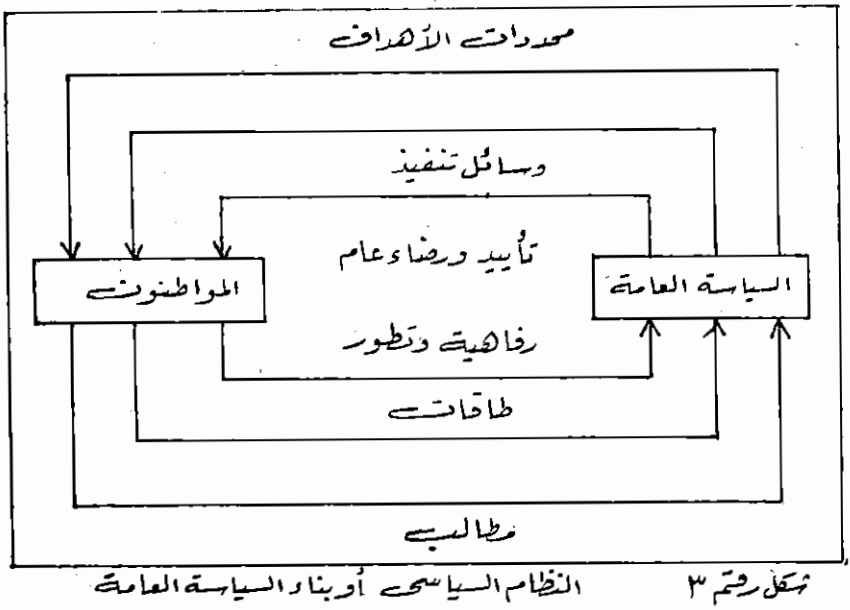
Henry A. kesseinger (ed.) Problems of National strategy, Foreign Policy N.Y. 1957.

كذلك

john Garnett (ed.) Theories of Peace and Security, Reader in Contemporaty strategic thought-Lon., 1970.

(٢) Jouice M. Mitchel & William C. Mitchel-Political Analysis and public policy-chicago 1970 pp. 10-14

إلا أننا ومن أجل تحليلنا ، نلاحظ أن ميكانيزم « التوصل إلى اختبارات تلك المحددات لا يختلف من مجتمع لآخر – هذا الميكانيزم هو الذى يساوى النظام السياسى (Political System) ويعنى النظام السياسى جميع العمليات السياسية التى تستهدف بناء السياسة العامة للدولة[٣]. وبالطبع نقصد هنا بالسياسة العامة للدولة مجموع المحددات فى المسائل التى سبق اقتراحها وهذه العمليات السياسية لبناء السياسة العامة تختلف بطبيعتها وفى مسارها من نظام سياسى إلى آخر – إلا أنها جميعاً تهدف إلى محاولة الربط بين الرضاء العام من ناحية والسياسة العامة للحكومة من ناحية أخرى ، ولا يعنى ذلك أنها جميعاً فى نفس المستوى الأخلاقى – أو أنها جميعاً متساوية . إذ توجد اختلافات جوهرية بينها إلا أن دراسة هذه الاختلافات يدخل فى جانبه الأكبر فى دراسات الفكر والفلسفة والقيم السياسية – أما نحن هنا فنعنى بدراسة «الميكانيزم » (Mechanism) الذى هو جوهر النظام السياسى . ونستطيع أن نتصور النظام السياسى بهذا المفهوم المبسط من الشكل التالى :



(شكل رقم ٣) : النظام السياسى أو بناء السياسة العامة

ومن الشكل السابق يجب أن نقرر أن السياسة العامة تحدد استخدام الطاقات المتاحة فى الدولة ولصالح قطاع من المواطنين فى المجتمع بكفاءة تختلف من مجتمع لآخر ومن وقت لآخر وبفلسفة وبقيم تختلف من مجتمع لآخر .

(٣) Harlod D. Lasswell-The political writtings, chicago 1951.

ويمكن لنا أن نسوق بعض الملاحظات الأساسية حول « ميكانيزم » السياسة العامة مما له علاقة بتحليلنا للموضوع .

وأول تلك الملاحظات أن السياسة العامة هى مدخل أساسى وهام فى إدارة التنمية فى أى نظام استناداً إلى أن السياسة (Policy) لها معنيان مميزان أحدهما طريقة صنع شيء ما وفى هذا المعنى فالسياسة يجب أن تجيب على السؤال التالى :

كيف تعمل إدارة التنمية ؟ (How do you do things around here ?)

كما ينظر إلى السياسة العامة أيضاً على محمل آخر باعتبارها : ما يجب عمله، وفى هذا المعنى فالسياسة تجيب على السؤال التالى (What do you do around here?)

وعلى هذا النحو فإن دراسة السياسة العامة ــ أى سياسة الحكومة ــ تعنى بالمعنيين السابقين فالمقصود ليس فقط ما الذى تقوم به مؤسسات الحكومة ولكن أيضا كيف تقوم به ويظهر لنا فى الحال التأثير الكبير الذى تلعبه السياسة العامة على إدارة التنمية فهى لا تحدد لها ما يجب عمله ولكن تحدد لها إلى حد كبير كيفية عمله . وهنا تختلف السياسة العامة لإدارة التنمية من دولة إلى أخرى من حيث نوعية تأثيرها .

فقد تأخذ السياسة العامة مظهر القرارات الفردية غير المدروسة والتى لا تعبر عن مطالب حقيقية للمواطنين مما يؤدى إلى استمرار التغيير فى تلك القرارات وهو مالا يتفق مع المبادئ الصحيحة للإدارة كما تكشف عن تخبط واضطراب واضعيها وتزداد هذه الظاهرة فى الدولة المتخلفة وبمعنى آخر فإن درجة استقرار السياسة العامة تؤثر على إدارة التنمية .

من ناحية أخرى فإن طريقة تنفيذ السياسة العامة عن طريق الإدارة مصدر أساسى فى مجال الحكم على هذه السياسة بواسطة الجمهور ، لذا فإن جهاز إدارة التنمية بهذا المعنى يعد مصدرا من مصادر الضغط على السياسة العامة وأحد أسباب ترشيدها أو تخبطها ، كل ذلك يدفعنا إلى القول بأن ذلك التأثير فى ذلك الاتجاه مطلوب ولكن على ألا يكون شامل حيث إن الإدارة هى علم الوسائل لا ــ الغايات ، هى أداة لتنفيذ وليست أداة رسم سياسة وإن كان تأثيرها على الغايات ملحوظ ــ ومطلوب ولكن بقدر بحيث لا تتحول الدولة إلى دولة إدارية .

نلاحظ ثانيا أن السياسة العامة للدولة محصلة قوى كثيرة تعكس تداخل عوامل عديدة اقتصادية وسياسية واجتماعية . . . بمعنى أوسع هى انعكاس للواقع الاجتماعى للدولة وإعتبار إن السياسة العامة مدخلا فى نموذجنا المقترح يسمح بدراسة تأثير عناصر كثيرة .

والسياسة العامة فى الدول النامية تكون موجهة أساسا لتحقيق أهداف التنمية . ومن الضرورى تحديد كيفية توجيه هذه السياسة لتحقيق هذه الأهداف وضرورة الأخذ فى الحسبان

عوامل الضغط وتأثير كل منها على بناء وتوجيه السياسة العامة فى مجتمع الدول النامية الذى هو مجتمع غير مستقر من وجهة نظر دراسات النظم السياسية بحيث إن بناء السياسة العامة والذى يتضمن مجموعة قرارات يجب العمل على تنفيذها يقابل العديد من الصعاب ويتعرض للعديد من الأخطاء التقديرية والأحداث غير المتوقعة والضغوط مما يؤدى إلى تغيير القرارات الأصلية بناء على المعلومات الجديدة ومحاولة تطبيقها وهلم جرا .

وعلى هذا فإن السياسة العامة فى الدول النامية غالبا ما تكون غير واضحة وعرضة للتغيرات . ومع ذلك يجب المحافظة على تحقيق قدر أدنى من الاستقرار فيها ، ووسائل ذلك عديدة منها إحالة هذه القرارات إلى المواطنين أى ديمقراطية القرارات السياسية وإن كان ذلك يفتح السبيل أمام صعاب أخرى ويتوقف الأمر على مدى الجدية والإخلاص فى عمليات التنمية السياسية كما سنرى فيما بعد .

والسياسة العامة فى الدول النامية وإن كانت تواجه قضية رئيسية وهى قضية التنمية بأبعادها الواسعة إلا أن العقائد الوطنية التى تتصدى لمواجهة هذه القضية الواحدة تؤدى إلى خروج سياسات عامة مختلفة بكل دولة تنبع من ظروفها وواقعها الاجتماعى . وعلى هذا فإنه إذا كانت السياسة العامة للدولة النامية تهدف إلى تعبئة طاقات الدولة وتوزيعها على أوجه النشاط المختلفة لتحقيق أهداف التنمية إلا أنه لا يمكن تحديد طريقة واحدة لذلك تنطبق على كل الدول النامية وذلك لأن السياسة العامة هى انعكاس للواقع الاجتماعى فى الدول النامية (القيم والمؤسسات الاجتماعية عناصر القيادة . . إلخ) والنظام السياسى (ديمقراطية — ديكتاتورية — جماعية) والنظام الاقتصادى (الحر — الموجه — المختلط إلخ) .

ولكن السياسة العامة أيا كانت الالتزامات العقائدية تحتاج إلى موارد بشرية وموارد مالية — وإلى تسهيلات وخدمات مادية ومعلومات ومشاركه فى تطبيق قرارات التنمية وقوة شرعية (أى الحق فى العقاب) والقدرة على إقراره وتنفيذه فى وجه القوى المعارضة ، ذلك كله يحتاج إلى الإجابة على عدد من التساؤلات :

(ا) ما هى الموارد القومية المتاحة وكيف يمكن تعبئتها . هذه الموارد تحتاج إلى توجيه ناحية الأهداف المختلفة للنظام السياسى وميزانية الدولة هى الوسيلة الأولى للتعبير عن الأهداف التى تبغى الحكومة تحقيقها علما بأن هذه الأهداف ليست متكاملة بقدر ما هى متنازعة فى إطار التنمية ولهذا فإن التوزيع النسبى للموارد يحتاج إلى تقديم الأولويات وتختلف العوامل المحددة لهذه الاعتبارات بين الموضوعية والحزبية وفى الدول النامية يكون هناك تغليب للاعتبارات الحزبية .

(ب) ولكن موارد من التى سوف تستخدم فى أغراض التنمية أى كيف توزع التكلفة ؟ وهى المشكلة الأولى فى العملية السياسية : من الذى سيدفع مثلا ضرائب أكثر وأقل من — الذى سيساهم بجهود ومن الذى سيساهم بموارد مادية ؟ وما شكل هذه المساهمة ؟

(حـ) وتحديد التكلفة لا يقتصر على هذا المعنى ولكن هناك معنى آخر وهو أن اختيار أحد البدائل يعنى التضحية بالبديل الآخر واحتياجات التنمية متنوعة والموارد محدودة ونادرة واختيار إقامة أحد المشروعات قد يعنى بالضرورة التضحية بإقامة مشروع آخر ، وهذا يرتبط بالمصالح السياسية التى ترتب أولويات حفظها بواسطة السياسة العامة .

(د) ثم ألا يستدعى كل ما سبق استخدام السلطة لضمان تنفيذ القرارات الخاصة بها حيث إن السياسة العامة وبرامج الحركة أو العمل التى تضعها الحكومة لا تدير نفسها بنفسها فهى تدور وتدفع بواسطة أشخاص لهم سلطات تعمل على توفير السلوك المناسب وهكذا فإن مشكلة هامة ترتبط بالنظام السياسى وهى استخدام السلطة والتأييد الذى تخطى به يتوقف كذلك على المدى الذى يقتنع بها المجتمع .

٢ — الموارد البشرية وإدارة التنمية :

الموارد البشرية هى القوة العاملة التى تستخدمها الحكومة ويلاحظ أن تلك القوة قد زادت فى كافة النظم وهذا يتفق مع نفس المنطق الذى تقوم عليه إدارة التنمية . ففى جمهورية مصر العربية على سبيل المثال زاد عدد العاملين فى الجهاز الإدارى عشرة أضعاف[1] ولكن توجد لنا بعض التحفظات المبدئية فى ذلك الصدد أولها أن تلك الزيادة ليست مقصورة بأى حال من الأحوال على الدولة النامية بل إن زيادة القوى العاملة هو ظاهرة عامة لكافة النظم الإدارية[2] أما التحفظ الثانى فهو أن تلك — الزيادة لاتعد فى ذاتها مؤشراً صالحا لتقدير الاتساع فى مهام الحكومة المعاصرة ، إن إدارة التنمية تعنى بالضرورة اتساع حجم العمالة فى الحكومة ، ولكن هذا الاتساع يكون فى بعض الأحيان مبالغ فيه كما أنه لا يشير إلى احتياجات

---

(١) هذه أرقام تقريبية من ٢٠٠ ألف إلى حوالى ٢ مليون — تراجع بيانات مشروعات الميزانية العامة للدولة .

(٢) زاد عدد العاملين فى الجهاز الإدارى البريطانى — مثلا من ٣,٥ ٪ من إجمالى القوى العاملة القومية سنة ١٨٩٠ إلى ٢٧ ٪ منها تقريبا سنة ١٩٦٠ — وقد كان فى بريطانيا ١,٥ موظف لكل مائة مواطن أصبحت هذه النسبة ٦,٥ موظف لكل مائة مواطن

Vera Fliasberg: The Grewth of Public Employment in Creat Britain-N.Y. 1967 pp. 25-107

حقيقية لإدارة التنمية مثل ما يشير إلى بعض الضغوط السياسية وإلى بعض مظاهر سوء الممارسة الإدارية وتغلغل الظاهرة البيروقراطية[١] .

ويمكن لنا بعد هذه الملاحظات أن ننظر إلى الموارد البشرية المتاحة لإدارة التنمية فى المجتمع من ثلاثة زوايا .

١ – العناصر البشرية اللازمة لوضع السياسة العامة .

٢ – العناصر البشرية المنفذة للسياسة العامة .

٣ – العناصر البشرية المشاركة والمساندة للسياسة العامة .

بالنسبة للعنصر الأول :

حيث تعرف عملية بناء السياسة العامة جزئيا بأنها مجموعة الأدوار المتعلقة بصنع القرارات العامة.. فمن الذى يقوم بهذه الأدوار ؟ قطعاً يقوم بها العديد من المؤسسات والمستويات والأفراد أيا كان النظام السياسى ، ولا بد أن يؤدى ذلك إلى صراع اختيار البدائل ذلك أن كل فرد لا يسلك مثل الآخر بسبب اختلاف القدرات والعوامل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وتحديد قدرة كل فرد وموارده يمكن أن تسهل عملية التبؤ بسلوكه السياسى وتأثيره على العملية السياسية والأدوار السياسية فى الدول المتقدمة – واضحة رسمية لكنها فى الدول النامية أقل وضوحا والأدوار فى العملية السياسية تأخذ طابعاً غير رسمى فى الغالب مما يصعب معه تحليلها وتتبع أحوالها[٢] .

أما بالنسبة للموارد البشرية التى يجب أن تنفذ السياسة العامة :

فإن تحديد الموارد البشرية كما وكيف اللازمة لإدارة التنمية يمثل عنصرا هاما فى المدخل الأساسى الثانى لإدارة التنمية ويشمل ذلك العنصر ليس فقط الكمية المتوفرة من ذلك العنصر – بل كذلك نوعية إعداده وتأهيله ومدى ملاءمة ذلك الإعداد والتأهيل مع نوعية البرامج اللازمة لتنفيذ السياسة العامة لإدارة التنمية .

---

(١) يراجع الفصل الرابع من مؤلفنا نظرية الإدارة العامة (دار المعارف ١٩٧٤) حيث تشير إلى ظاهرة اعتبار العقل العام فى الدول النامية أن الحكومة هى جهاز لاستخدام الأعداد المتزايدة من المتعلمين ولاحظ على سبيل المثال لتوضيح ذلك التحفظ ما يقال عن العمالة الزائدة فى مصر أو سوء توزيع العمالة – لاحظ على سبيل المثال كيف ينمو العاملون عددا فى الأجهزة الإدارية حديثة التكوين دون مبررات موضوعية لذلك النمو .

« ٢ » مع ذلك فكلما كانت عملية بناء السياسة العامة مستندة على دعامات النظام السياسى الديموقراطى كلما أمكن ترشيد سلوك الفرد وذلك لإمكان دراسة وتحليل ذلك السلوك والتنبؤ به .

أما الزاوية الثالثة التى ينظر فيها إلى العنصر البشرى :

فهى دوره كمواطن – كمشارك فى النظام السياسى حيث إن الفرد فى أى دولة يسعى لتحقيق مصالحه عن طريق محاولة المشاركة فى بناء السياسة العامة وذلك بدرجات و بدوافع مختلفة .

هذا الدور للمواطن يتحقق فى الدول المتقدمة عن طريق المؤسسات السياسية للنظام الديمقراطى حيث الرأى العام فيها له أحزابه وجماعات ضغطه ونقاباته وله تأثيره ولكن ليس كذلك فى الدول النامية فالمواطن ليس عنصراً موجهاً أو مؤثراً فى وضعها ولكنه عنصر يعبئ كمورد سياسى لتحقيق المساندة للجماعة الحاكمة . ويظهر لذلك دور هام للقادة فى الدول الجديدة حيث تعد قرارات التنمية قرارات فوقية إلى حد كبير ويقتصر دور الشعب على مساندتها إلى حد كبير وهنا تكون القضية الأساسية هى مدى نجاح عملية التعبئة الجماهيرية والسياسية ويرتبط ذلك أصلا بتحليل وفهم عقيدة الجماعة الحاكمة من زاوية دراسة التنمية .

٣ – الموارد الاقتصادية وإدارة التنمية :

ورغم اتساع معنى الموارد الاقتصادية إلا أننا لا يهمنا منها بالدرجة الأولى إلا تلك التى يمكن تخصيصها لإدارة التنمية وهى المخصصات المالية التى تستطيع الدولة تهيأتها لإدارة التنمية ولكى يجب ملاحظة أن تلك المخصصات ترتبط بدرجة كبيرة بالثروة القومية فى الدولة وقد تبين أنه كلما زادت الثروة القومية فى دولة كلما زاد الإنفاق الحكومى فيها والعكس أى أنه فى الدول الفقيرة يقل الإنفاق الحكومى بالنسبة للناتج القومى عنه فى الدول الغنية .

ويبين لنا ذلك من الجدول التالى فى مقارنة بين بعض الدول :

الدولة	الإنفاق الحكومى كنسبة من إجمالى الناتج القومى
المانيا الغربية	٣٠,١٪
فرنسا	٢٨,٧٪
السويد	٢٧,٩٪
الولايات المتحدة	٢٢,٨٪
الباكستان	١٧٪
البرازيل	١٨٪
الهند	٨,٣٪

المرجع Bruce M. Ru Ssett (et. al) : world Handbook of Political and social indicators - N.Y. 1964 - pp 58/9.

ولكن يجب أن نلاحظ أن الموارد الاقتصادية المتاحة لجهاز إدارة التنمية يمكن النظر إليها من زاوية أخرى هامة وهى زاوية الاختلاف الأيديولوجى فى النظم السياسية لأنه ليس من الممكن اعتبار كافة الموارد الاقتصادية فى الدولة فى كافة النظم متاحة للجهاز الإدارى.. إن الموارد المتاحة للجهاز الإدارى فى النظم السياسية التى تعتنق المذاهب الجماعية (plural) تكون عادة أكبر من تلك التى تتهيأ للجهاز الإدارى فى نظم حرة ، ففى النوع الأول تستخدم الدولة وسائل مثل التأميم والمصادرة التى تصل إلى حد تكريس نظام الملكية العامة لوسائل الإنتاج (الأرض – رأس المال – العمل – التكنولوجيا) بينما فى الدول الفردية ، فإن الدولة عادة ما تستخدم نظم الضرائب والاقتراض وتشغيل بعض المشروعات الإنتاجية أو الخدمية .

كما يحدثنا التاريخ القديم والحديث عن الاستعمار والإمبريالية والاستعمار الجديد وكلها وسائل لا يمكن استخدامها بواسطة الدول النامية لزيادة الموارد للدولة ولكنها تستطيع مثلا إستخدام الدوافع الوطنية لدى الأفراد لزيادة مواردها إما بالحصول على التبرعات والهبات أو بالحصول على العمل المجانى التطوعى وكلها وسائل عديدة تستخدمها الدولة. ويمكن أن نحدد أهم الوسائل المتاحة للحكومة لزيادة الموارد المتاحة لإدارة التنمية على النحو التالى :

- التأميم والمصادرة للصالح العام .
- الضرائب والرسوم بكافة أنواعها .
- أرباح الخدمات .
- أرباح الإنتاج .
- التطوع الوطنى .

المدخلات الإحلالية

ما هى العناصر الأساسية التى يحتاجها جهاز إدارة التنمية للتطور والتقدم المستمرين ؟ هناك عناصر كثيرة يمكن إدخالها فى ذلك النطاق ولكننا نعتقد أن التقدم العلمى التكنولوجى ونظم التعليم والتدريب هى أهم المدخلات الإحلالية فى نظام إدارة التنمية وسوف نشير إلى كل منها باختصار –

١ – التقدم العلمى والتكنولوجى :

نقصد بالعلم فى هذا القسم « نظام المعرفة عن العالم الطبيعى الذى يتم التوصل إليه وبوسائل التحليل والبحث العلمى أى بوضع الاقتراحات واختبارها تجريبيا حتى التوصل إلى نتائج محققة »

والعلم بهذا المعنى لايوجد فقط فى كتابات وعقول العلماء ولكنه يطبق ويستخدم فى عمليات إدارة التنمية لذلك يشمل العلم بضرورة العلوم الإدارية (لإدارة الإنتاج / دراسة الوقت والحركة / دراسة التنظيم . . إلخ) .

أما التكنولوجيا فنعنى بها فى هذا القسم « نظام المعرفة المطبق فى الإنتاج» . والتكنولوجيا كالعلم لا يمكن أن تظل حبيسة العقل أو الوثيقة ، بل يجب أن تظهر فى مهارات الأفراد وفى عقول المخططين والمنظمين والمشرفين والإداريين ومن هنا فإن جانبا هاما من التكنولوجيا يمكن الحصول عليه لا من العلوم ولكن من الخبرات المتوارثة والمنقولة والتى يجرى تطويرها بصفة مستمرة[١] .

ونلاحظ أن التقدم العلمى والتكنولوجى هو مدخل إحلالى أساسى فى إدارة التنمية

ويتوقف ذلك التقدم على عوامل كثيرة منها بالطبع تهيئة المؤسسات والمعاهد العلمية ومراكز البحوث ومنها المكانة الاجتماعية التى يتمتع بها العلماء والبحاثة ومنها درجة التنسيق والتكامل بين البحوث والدراسات العلمية من ناحية واحتياجات التنمية من الناحية الأخرى .

ومن الملاحظ أن التقدم العلمى والتكنولوجى فى الدول النامية قد يتعرض لنكسات ضخمة نتيجة حركة هجرة الكفايات والعقول (Brain Drain) وراء دخل أعلى ومستوى معيشة ومكانة أرفع . كما أن التقدم العلمى والتكنولوجى لابد وأن يضار كذلك من انغلاق إدارة التنمية عن تجارب الإنتاج والإدارة والبحث العالمية .

ويتوقف التقدم العلمى والتكنولوجى لا على حجم المعرفة المتاحة للدولة ولكن أيضا على مستوى انتشارها ودرجة الإفادة منها ودرجة تقبل المجتمع لهذا التقدم[٢] .

بمعنى آخر فالتقدم التكنولوجى وحده لايخلق مدخلا إيجابيا إلا او توفرت معه الموارد المالية والعناصر البشرية والسياسية العامةالفعالة والواقعية ورغم هذا التداخل ورغم صعوبة قياس الأثر الدقيق للعلوم والتكنولوجيا على إدارة التنمية[٣]—إلا أن هناك إجماع على خطورة وأهمية ذلك التقدم

---

(١) W.W. Rostav : The Econamics of take-off into sustained growth, in Prace-edings of the Conference helf by the 1. E.A fondon Mcmillan & Co. 1966.

(٢) رغم صعوبة القياس الدقيق لعائد الاستثمارات فى العلوم والتكنولوجيا إلا أن هناك محاولات كثيرة ناجحة تمت فى ذلك الميدان ، مثلا تبين أن العائد على الاستثمار فى البحوث العلمية فى بعض ميادين الزراعة والرى وصلت إلى ٧٠٠٪ .

ZV: Griliches: Reseorch Costs & Saeial Returns — jaurnal of Political Economy Oct. 1973

(٣) يلاحظ أن هذا المدخل لعب ويلعب دوراً بارزاً فى المجتمعات المتقدمة وفى بعض الدراسات يشار إلى معدل الخريجين من الكليات العلمية (الطبيعيات / الهندسة / الزراعة) بالمقارنة مع المعدل الإجمالى للخريجين وتصل هذه النسبة فى الدول المتقدمة إلى ثلاثة أضعاف النسبة فى الدول النامية .

J.L. Payne : Britains Scientifics. & Technological manpaower-N.Y. 1960.

وليس هناك مفر أمام الدول النامية من فتح أبوابها أمام العلوم والتكنولوجيا العالمية ؛ وذلك باستخدام كافة الوسائل الممكنة [1] جنبا إلى جنب مع زيادة الاستثمار فى ذلك الميدان الحيوى والهام .

وهناك مؤشرات هامة لقياس التقدم فى العلوم والتكنولوجيا منها :

نسبة الإنفاق العام على البحوث العلمية والتطبيقية مقارنا بإجمالى الناتج القومى (وتصل هذه النسبة إلى أعلاها فى الاتحاد السوفييتى حيث هى ٤ ٪ وفى الولايات المتحدة ٣ ٪ وفى الدول النامية لاتتعدى ٠,٤ ٪)

ويجب أن تقاس هذه النسبة مقابل عوائد تلك البحوث فى شكل أعداد البحاثة والعلماء ونسبة الهجرة من البلاد وإلى البلاد ، وبراءات الاختراعات والإحلال الآلى وغير ذلك .

* إجمالى عدد الخريجين فى الميادين العلمية الحالية والمتوقعة ومدى ملاءمة ذلك الإجمالى لاحتياجات إدارة التنمية .
* عدد براءات الاختراع التى تستوردها الدولة وتأخذ حق استخدامها محليا .
* عدد براءات الاختراع التى تسجل سنويا .
* الفجوة الزمنية بين البحوث والإنتاج ومدى اتساعها .

٢ ــ نظم التعليم والتدريب :

رغم أن التعليم والتدريب قد أصبحا حقا من حقوق الإنسان إلا أن هذا فى ذاته غير كاف ليجعل منهما مدخلا إحلاليا إيجابيا . ورغم أن الاتفاق عام على أن أى إنفاق على التعليم والتدريب هو استثمار مجزى إلا أن المشكلة بالنسبة لهذا المدخل ليست بأى حال مشكلة كم تنفق الدولة النامية على التعليم والتدريب إنما كيف تنفق عليهما وأين ؟

وتواجه الدولة النامية فى هذا الصدد المشكلة بأبعادها الخطيرة ــ فقد لوحظ أن الاتساع الهائل فى نظم التعليم والتدريب فى تلك الدول كان يركز على الكم بغض النظر عن النوعية

= كما بين أحد البحاثة أن ٢٠ ٪ من النمو الإنتاجى فى الولايات المتحدة يعود الفضل فيه إلى التقدم العلمى والتكنولوجى فى تلك البلاد .

E.E. Dennison : The Sources of Economic Development in the United stats; N.Y., 1972.

(١) لوحظ مثلا أنه لو لم تفتح اليابان أبوابها أمام علوم وتكنولوجية العالم لما حدث فيها ذلك التقدم الهائل . وقد ذكر أحد تقارير الأمم المتحدة أن هذا الانفتاح على العلوم والتكنولوجيا فى اليابان هو المسئول عن جانب كبير من معدلات النمو الصناعى اليابانى والتى تبلغ حوالى ٢٠ ٪ سنويا

cf. United Natians : The Role of Patents in the Transfer of Technology to Develaping Countries N.Y. 1964

المطلوبة بالضبط لإدارة التنمية[١] وتحتاج إدارة التنمية إلى تحول النظرة إلى ذلك إلى المدخل لكى تصبح نظرة نوعية تتناول[٢] :

- استخدام الوسائل التعليمية والتدريبية الأكثر ملاءمة للاحتياجات العاجلة والآنية لإدارة التنمية .
- تدريب المعلم والاهتمام بإعداد المدرب .
- تطوير الهيكل العام لنظم التعليم والتدريب
- تطوير الأدوات والوسائل التعليمية والتدريبية .
- إيجاد صلة عن طريق التخطيط العلمى بين التعليم والتدريب (فى الخدمة) .
- إيجاد صلة بين نظم التعليم والتدريب وبين سياسات وخطط العمالة فى الدولة .

المدخلات البيئية

نقصد بها جميع المؤثرات البيئية التى لا يحتاجها نظام إدارة التنمية لتشغيله ولكن تلك التى يمكن أن تؤثر عليه إيجابا وسلبا ، ونلاحظ أن تلك المؤثرات تبلغ من الاتساع إلى الحد الذى يمكن معه العجز عن تحديدها ولكننا نستطيع ومن أجل التحليل التركيز على الجوانب الثقافية فى البيئة التى تمثل مؤثرات على السلوك الفعلى للإدارة والمجتمع وفى هذا الصدد نركز على ذلك الجانب على أحد مفاهيم الأيدولوجية (Ideology)

وتعد الأيدولوجية من أهم عوامل التأثير على إدارة التنمية نظراً لأن كلاً من الموارد الاقتصادية أو التقدم الفنى أو أى جانب آخر من الجوانب التى نتناولها ليست بقادرة على تحقيق التوازن المطلوب فى نموذج الدراسة مثل الأيديولوجية – حيث إن هذه تمثل الجانب المعنوى ، ونعرفها بأنها « مجموعة المعتقدات والقيم والأفكار التى تشمل مجتمعا من المجتمعات فى إطار منظم لعلاقاته وتطوره[٣] . والأيدولوجية تعكس إلى حد كبير موقفا حضاريا وثقافيا تاريخيا للمجتمع فى جماعاته وفئاته ، وهى محصلة التفاعل المستمر بين تلك الجماعات والفئات عند نقطة الالتقاء والاستقرار عن وضع (order) ثقافى معين . ولا يعنى ذلك بأى حال أن الأيدولوجية تعكس وضعا مقبولا من كافة جماعات – وفئات المجتمع بقدر ما يعنى أن الأيدولوجية تعكس وضعا متوازنا فى الصراع الفكرى المستمر فى المجتمع بين جماعاته وفئاته المختلفة . فالأيديولوجية هى

---

(١) راجع مثلا تقييم لتطور نظام التعليم فى مصر –
أحمد خاكى – ثورة التربية – مجلة المدير العربى ؛ أكتوبر ١٩٧٢ كذلك فيما بعد الفصل الأخير .

(٢) Peter lengyel (ed.) : Approaches to the Science of Socia-Economic Devlopment-Unesco, Paris 1972.

(٣) Karl Mannheim-Ideology & Utopia Lon. 1960

فكر الوضع القائم(Statusqua) [١] — ونلاحظ أن الأيديولوجية بهذا المعنى لابد وأن تمثل عقبة خطيرة أمام إدارة التنمية — طالما أن الأخيرة لابد وأن تكون حاجتها إلى فكر جديد أكبر من حاجاتها إلى فكر الوضع القائم — إن أيديولوجية إدارة التنمية هو يوتوبيا (utopia) الدولة النامية ، أى أنها تعكس وضعا تاريخيا اجتماعيا تأمل الدولة النامية فى الوصول إليه أو تحقيقه [٢] .

ويستلزم الأمر فى اعتقادنا قيام عمليتين مرتبطتين ببعضهما :

الأولى : إجراء تغيير فى بناء السلطة السياسية بحيث تتولاها قيادة وطنية تؤمن بتلك الأيديولوجية الجديدة (اليوتوبيا) وهذه العملية تتم فى جميع الدول النامية بصور مختلفة بعضها يميل إلى العنف .

الثانية : تحويل اليوتوبيا إلى أيديولوجية — أى تحويل المتعقدات والأفكار الجديدة المعبرة أو الداعية إلى وضع اجتماعى مختلف (وضع التقدم الذى تسعى إليه — إدارة التنمية) إلى معتقدات وأفكار مقبولة من غالبية المجتمع جماعاته وفئاته. وهذا يستلزم فى اعتقادنا أن تعمل قيادات إدارة التنمية على :

١ — تطوير المؤسسات الأساسية فى المجتمع وعلى رأسها المؤسسة العائلية والمؤسسات الدينية واستخدامها فى عملية التحول الاجتماعى فهذه تمثل الحادات مقبولة للتطور الفكرى للأفراد ولابد من التعاون معها بقدر الإمكان لتثبيت يوتوبيا التنمية وتحويلها إلى أيديولوجية .

٢ — امتلاك قدرة ايصال المعتقدات والأفكار الجديدة إلى التجمع السكانى حتى يمكن تحويل اليوتوبيا إلى معتقدات وفكر يلمسه ويقبله جميع المواطنين أى تصبح اليوتوبيا ايديولوجية — إذ أن التغيير فى البناء الفوقى للسلطة ووجود قيادة عليا جديدة تمتلك السلطة وتؤمن بالمعتقدات — والأفكار الجديدة هو تغيير غير كاف لإحداث التغيير فى نوعية تلك المعتقدات والأفكار إذ لابد من أن يسرى ذلك فى نطاق كمى متسع — يجب أن يحدث ذلك التغيير كما إلى الحد الذى يحوله إلى تغيير نوعى مقبول أى إلى أيديولوجية .

وتحتاج إدارة التنمية بشكل آخر إلى الأيديولوجية المتناسقة مع قيم ومعتقدات الناس وإلى القيادة السياسية القادرة على تعبئة جهودهم فى عملية بناء الأمة وتطويرها [٣] ؟

وقد أوضح ذلك كثير من البحاثة فيما يشبه العملية الدائرية ، حيث تقوم قيادات الحكومة بجمع الأمة خلفها فى إطار عقائدى يسخر الجهود وينميها لخدمة وإدارة التنمية . وقد اسمى

---

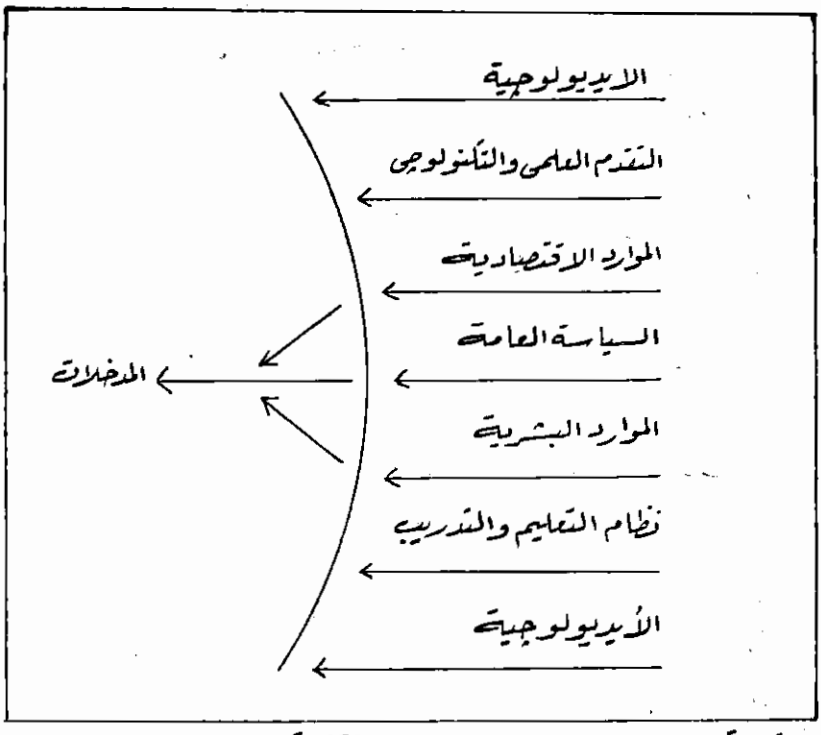
(١) Ilid - pp. 3 - 5

(٢) لسنا فى حاجة إلى تأكيد أن المجتمع الواحد قد يتكون من بيئات حضارية مختلفة من حيث درجة التحضر . . . . وتتميز كل بيئة من البيئات المختلفة بقيم اجتماعية وأنماط سلوكية ولكنها فى نفس الوقت تتفق جميعا فى بعض القيم والاتجاهات والأنماط التى تميز المجتمع ككل وتجعل له صفات اجتماعية خاصة د . ملاك جرجس — مرجع سابق ص ١٤

(٣) Fred Riggs (Ced.) : Frontiers of Development Administration-Duke, 1972.

كارل دويتش تلك العملية (Karl Deutsh) بالتعبئة الاجتماعية (Social Mobilization) وتستطيع هذه العملية أن تحقق النجاح فى مواجهة تحديات التنمية والصعاب التى تواجه إدارة التنمية . وهذه العملية القيادية تشبه إلى حد كبير العملية القيادية التى قام بها المنظم . ورجل الأعمال (entrepreneur) بل والمستعمر المغامر فى تحقيق التنمية فى أوروبا وأميركا — ولكن هنا وفى الدول النامية — ولأسباب عدة ألمحنا إليها فى الفصول السابقة لابد وأن تعتمد إدارة التنمية على القيادات الحكومية إلى حد كبير للقيام بذلك الدور . وهذا ما لا يتحقق بمجرد امتلاك القيادات الوطنية للعزم على تحقيق التنمية بل لابد أن يسرى ذلك العزم . منها إلى جموع المواطنين خالقا بذلك ما يشبه الإرادة الوطنية (mational will) وهذا الاتصال وما يؤدى إليه من ثبوت تلك الإرادة الوطنية لابد له من عقيدة سياسية (أيديولوجية) تستطيع أن تمثل الإطار التنظيمى للتنمية[1] ؟

فالأيديولوجية والتى تجمع وتعبر عن غايات إدارة التنمية لابد وأن تكون مختلفة تماما عن



شكل رقم ٤ مدخلات إدارة التنمية

(١) David E. Apter : The Politics of Modernization - Chicago, 1965 - Chs, 6, 1, 10

الأيديولوجية السائدة فى الدولة النامية[1] وهنا يظهر دور القيادة الوطنية والإرادة — والوسائل التى تمتلكها ؟

ونستطيع أن نتصور المدخلات فى إدارة التنمية على النحو الموضح فى الشكل السابق رقم ٤

ويظهر من الشكل رقم (٤) ملخص للعرض السابق حيث يظهر فيه :

• المدخلات الأساسية فى إدارة التنمية ، وهى السياسة العامة — الموارد الاقتصادية — الموارد البشرية وهى التى لابد منها لتشغيل إدارة التنمية واستمرارها فى تحقيق وظائفها .

• المدخلات الإحلالية فى إدارة التنمية، وهى التقدم العلمى والتكنولوجى ونظم التعليم والتدريب ورغم انها لا يحتاجها نظام إدارة التنمية لقيامها بالعمل إلا أنها ضرورة لتطور وتنمية كفاءة إدارة التنمية

• المدخلات البيئية ، وقد اعتبرناها ممثلة فى « الأيديولوجية » التى تعكس المعتقدات والقيم والاتجاهات التى تعبر عن المجتمع — سواء على مستوى الوضع القائم أو على مستوى الوضع المطلوب تحقيقه .

---

(١) راجع فى المشكلات الاجتماعية والثقافية لإدارة التنمية جانب أكبر لذلك المدخل (الفصل الثانى) .